WIJ WILLEM-ALEXANDER,
BIJ DE GRATIE GODS,
KONING DER NEDERLANDEN,
PRINS VAN ORANJE-NASSAU,
ENZ. ENZ. ENZ.

Besluit van

houdende wijziging van het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur in verband met een gewijzigde prioriteit voor het spoorgoederenvervoer gedurende de periodes dat de Betuweroute verminderd beschikbaar is door de werkzaamheden in Duitsland, alsmede in verband met een technische wijziging ten aanzien van het adviesrecht over het beheerplan

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu van
nr. IenM/BSK-, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken;
Gelet op artikel 61, eerste lid, van de Spoorwegwet;
De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van, nr.);

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu van, nr. IenM/BSK-, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken;

Hebben goedgevonden en verstaan:

Artikel I

Het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 1a wordt als volgt gewijzigd:

1. De aanhef komt te luiden:

   De onderdelen van het beheerplan, bedoeld in artikel 17b, eerste lid, van de wet, waarover de beheerder bij de totstandkoming van een nieuw beheerplan advies vraagt aan de gerechtigden, bedoeld in artikel 17b, eerste lid, van de wet betreffen, voor zover de beheerder ten aanzien van die onderwerpen maatregelen heeft getroffen:.

2. In onderdeel a wordt "gedurende de eerstvolgende subsidieperiode" vervangen door: gedurende de eerstvolgende periode waarvoor het beheerplan geldt,.

3. De onderdelen b en c komen te luiden:

b. de wijze waarop de beheerder gedurende de eerstvolgende periode waarvoor het beheerplan geldt invulling geeft aan de op grond van de concessie te leveren prestaties en de daaraan verbonden prestatie-indicatoren;

c. de waarden die de beheerder voor de uitwerking van de prestatie-indicatoren, bedoeld in onderdeel b, zal hanteren;.

B

In artikel 8, eerste lid, onderdeel g, wordt “het baanvak Kijfhoef – Zevenaar” vervangen door: het baanvak Kijfhoek – Zevenaar – Duitse grens.

C

Artikel 12 wordt als volgt gewijzigd:

1. Voor de tekst wordt de aanduiding ”1.” geplaatst.
2. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:

   2. Gedurende de perioden dat er vanwege de aanleg van een derde spoor tussen Zevenaar en Oberhausen verminderde capaciteit beschikbaar is op het baanvak Kijfhoef – Zevenaar – Duitse grens:
   a. is in het eerste lid, onderdeel a, de zinsnede “met uitzondering van het internationale goederenvervoer dat gebruik maakt van het baanvak van/naar Dordrecht via Venlo naar/van Duitse grens” niet van toepassing, en
   b. geldt de prioriteit, bedoeld in het eerste lid, aanhef en onderdeel d, ook voor het vervoer dat begint of eindigt in mainport Antwerpen.

Artikel II

Dit besluit treedt in werking met ingang van [PM].

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU,

NOTA VAN TOELICHTING

1. Inleiding

Door middel van dit besluit krijgt het internationale spoorgoederenvervoer dat over de Brabantroute van Rotterdam-Rijnmond (en Amsterdam-IJmond of Vlissingen-Sloe via Rotterdam-Rijnmond) naar Duitsland rijdt evenveel prioriteit als het overige internationale spoorgoederenvervoer dat over dit traject rijdt, voor de periodes dat de Betuweroute in Nederland verminderd beschikbaar is (naar verwachting van 2016 tot en met 2022).

Aan de hand van het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur (hierna: het besluit) komt de beheerder een capaciteitsverdeling overeen met alle gerechtigden. In het geval van een capaciteitsconflict tussen twee goederentreinen wordt de prioriteitsstelling toegepast die in het besluit is opgenomen. Met deze prioriteitsstelling wordt onder meer bereikt dat het goederenvervoer van Rotterdam-Rijnmond (en Amsterdam-IJmond en Vlissingen-Sloe via Rotterdam-Rijnmond) naar de Duitse grens gestimuleerd wordt om gebruik te maken van de Betuweroute. Tijdens de aanleg van het derde spoor in Duitsland is de Betuweroute echter verminderd beschikbaar. Daarom wordt het besluit ten aanzien van dit punt gewijzigd.

Door het onderhavige besluit is artikel 1a van het besluit inzake het adviesrecht over het beheerplan op ondergeschikte onderdelen aangepast. Eveneens is bewerkstelligd dat de terminologie in artikel 1a van het besluit zoveel mogelijk in lijn is met de terminologie van de aan de beheerder verleende concessie voor de periode 2015-2025.

2. Aanleiding en achtergrond

Aanleiding

Naar aanleiding van het aanvullend schriftelijk overleg over het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur heeft de Tweede Kamer om een wijziging van artikel 12 gevraagd.[1] De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu heeft daarop het voornemen om artikel 12 te wijzigen bevestigd.[2]

Achtergrond huidige prioriteitstelling in artikel 12

Onder meer met het oog op de ingebruikname van de Betuweroute in 2007 is het besluit daaraan voorafgaand gewijzigd.[3] De doelstelling van deze wijziging was het gebruik van de Betuweroute te stimuleren. De redenering hierbij was dat het goederenvervoer met de Betuweroute een alternatief zou hebben voor andere trajecten richting de Duitse grens. Daartoe zijn voor het goederenvervoer de minimumbedieningsniveaus op een aantal trajecten verlaagd, waaronder het traject Kijfhoek – Boxtel – Eindhoven – Venlo (de zogenoemde Brabantroute). Daarnaast is in artikel 12 de bepaling opgenomen dat bij een capaciteitsconflict binnen het goederenvervoer het internationale goederenvervoer prioriteit heeft, met uitzondering van het internationale goederenvervoer dat gebruik maakt van het baanvak van/naar Dordrecht via Venlo

[1] *Kamerstukken II* 2014/15, 29 893, nr. 188.
[2] *Kamerstukken II* 2014/15, 29 893, nr. 186.
[3] *Stb.* 2006, 239.

naar/van Duitse grens. Hierdoor wordt het goederenvervoer van Rotterdam-Rijnmond naar de Duitse grens gestimuleerd gebruik te maken van de Betuweroute, onder meer als alternatief voor de Brabantroute.

3. Wijziging artikel 12

Vanwege de werkzaamheden tussen Emmerich en Oberhausen voor de aanleg van het derde spoor is er in de jaren 2016-2022 minder capaciteit beschikbaar op de Betuweroute. De redenering dat de Betuweroute (ook) dient als alternatief voor het goederenvervoer voor andere trajecten richting de Duitste grens – waaronder de Brabantroute – gaat daarmee voor die periode niet op. Het goederenvervoer zal moeten uitwijken naar andere trajecten, juist als alternatief voor de Betuweroute. Daartoe zijn bij de laatste wijziging van het besluit de minimumbedieningsniveaus – op het traject Deventer – Oldenzaal – grens en de Brabantroute – weer verhoogd.[4] In aanvulling hierop wordt artikel 12 ook gewijzigd, omdat goederentreinen die idealiter de Betuweroute zouden gebruiken, nu ook gebruik moeten maken van het baanvak van/naar Dordrecht via Venlo naar/van Duitse grens.

Een efficiënte capaciteitsverdeling is gebaat bij een goede samenwerking tussen de beheerder en de vervoerders en de vervoerders onderling. Op die manier kunnen capaciteitsconflicten zo veel mogelijk voorkomen worden. Dit is ook de praktijk. De toepassing van artikel 12 van het besluit is in het overgrote deel van de gevallen dan ook onnodig. Om ervoor te zorgen dat dit het geval blijft en om ervoor te zorgen dat de Brabantroute tijdens de aanleg van het derde spoor voor het goederenvervoer als volwaardig alternatief kan dienen voor de Betuweroute, is een gelijk speelveld voor al het goederenvervoer nodig. In dit verband kan ook verwezen worden naar Verordening (EU) nr. 913/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 22 september 2010, waarin wordt overwogen dat voldoende prioriteit moet worden gegeven aan het goederenvervoer per spoor. Met de onderhavige wijziging wordt bewerkstelligd dat het goederenvervoer uit Rotterdam-Rijnmond (en Amsterdam-IJmond of Vlissingen-Sloe) voldoende prioriteit krijgt op de Brabantroute in die perioden dat de Betuweroute niet beschikbaar is. Ook daarom is artikel 12 gewijzigd.

Indien het besluit niet zou worden gewijzigd zouden er minder of geen kwalitatief volwaardige paden[5] beschikbaar zijn voor de goederentreinen die tijdens de aanleg van het derde spoor vanuit Rotterdam-Rijnmond naar de Duitse grens de Brabantroute als alternatief voor de Betuweroute moeten nemen. Dit zou niet stroken met het streven om het spoorgoederenvervoer zijn positie te laten behouden. Voorkomen moet worden dat het spoorgoederenvervoer marktaandeel zal verliezen of dat lading uit de Nederlandse havens vertrekt, zoals eveneens is aangegeven in de brief van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu aan de Tweede Kamer van 14 oktober 2014.[6] Met de wijziging van artikel 12 wordt eveneens voorkomen dat goederentreinen die vanuit Rotterdam-Rijnmond naar de Duitse grens rijden twee keer hinder ondervinden van de aanleg van het derde spoor. Naast het moeten omrijden over de Brabantroute, zou de prioriteitstelling in artikel 12 ongewijzigd in het nadeel zijn van deze goederentreinen.

---

[4] Staatsblad, Jaargang 2015, nr. 157.
[5] Een pad is de capaciteit die een trein tussen twee plaatsen, en tussen twee vastgestelde tijdstippen mag gebruiken.
[6] *Kamerstukken II* 2014/15, 22 589, nr. 320.

In de perioden dat er minder capaciteit beschikbaar is op de Betuweroute krijgen goederentreinen die vanuit Rotterdam-Rijnmond over de Brabantroute rijden met de wijziging van artikel 12 dezelfde prioriteit als andere goederentreinen die daar rijden. Het gevolg van deze wijziging is evenwel dat vanwege artikel 12, eerste lid, onderdeel d, goederentreinen vanuit Rotterdam-Rijnmond (en Amsterdam-IJmond en Vlissingen-Sloe) prioriteit zouden krijgen boven goederentreinen uit de richting Antwerpen. Dit is niet wat beoogd wordt met de onderhavige wijziging. Daarom - en na overleg met België - wordt er met de toevoeging van onderdeel b aan het nieuwe tweede lid van artikel 12 voor gezorgd dat in de perioden dat er minder capaciteit beschikbaar is op de Betuweroute, goederentreinen op de Brabantroute vanuit Antwerpen en vanuit Rotterdam-Rijnmond dezelfde prioriteit hebben.

4. Rekening houden met de omgeving

In de stuurgroep derde spoor is afgesproken dat tijdens de werkzaamheden aan het derde spoor gevaarlijke stoffen zoveel mogelijk via de Betuweroute worden vervoerd. Met het wettelijk instrumentarium van de Wet Basisnet wordt de mogelijkheid geboden om, aan de hand van kwartaalrapportages van ProRail, de omgevingsrisico's van gevaarlijke stoffen over het spoor te kunnen monitoren en zo nodig bij te sturen. Naast de risicoplafonds moet ook aan de geluidproductieplafonds voldaan worden. Hiermee worden omwonenden beschermd.

De werkzaamheden aan het derde spoor zullen in de jaren 2016-2022 daarnaast niet continu plaatsvinden. De verwachting is dat de capaciteit op de Betuweroute in die jaren een week per maand beperkt zal zijn door de werkzaamheden. Evenals bij de verhoging van de minimumbedieningsniveaus bij de laatste wijziging, is de wijziging van artikel 12 daarom beperkt tot die perioden (weken) waarin er vanwege de werkzaamheden verminderde beschikbaarheid van capaciteit op de Betuweroute is. In de perioden waarin niet aan het derde spoor gewerkt wordt en de Betuweroute volledig beschikbaar is, is de wijziging van artikel 12 niet van toepassing. Op die manier worden goederenvervoerders gestimuleerd toch zo veel mogelijk gebruikt te maken van de Betuweroute. Zoals aangegeven in de brief van 14 oktober 2014 aan de Tweede Kamer over het derde spoor is hierbij het streven de omgevingseffecten te beperken.

5. Wijziging van artikel 1a

Artikel 1a van het besluit regelt het gekwalificeerd adviesrecht van gerechtigden zoals voorgeschreven op grond van artikel 17b, eerste lid, van de wet. Het genoemde artikellid van de wet schrijft tevens voor dat het adviesrecht betrekking heeft op de bij algemene maatregel van bestuur beschreven onderwerpen. In artikel 1a van het besluit zijn die onderwerpen beschreven. In de aan ProRail verleende concessie voor de periode 2015-2025 is het totstandkomingsproces van het beheerplan beschreven. Na advisering door de gerechtigden wordt over de hoofdlijnen van het beheerplan overlegd met de concessieverlener en het volledige beheerplan wordt daarna voor instemming aan de concessieverlener voorgelegd.

Met het onderhavige besluit is artikel 1a van het besluit op ondergeschikte onderdelen aangepast. Het is uitdrukkelijk niet de bedoeling om de omvang van het adviesrecht van gerechtigden aan te passen.

De aanleiding van deze aanpassing is de verleende concessie voor het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur voor de periode 2015-2025. Met de aanpassing is beoogd artikel 1a in lijn te brengen met de voorschriften ten aanzien van het beheerplan zoals die op grond van artikel 17a van de Spoorwegwet in de beheerconcessie beschreven zijn.

In de eerste plaats is in de aanhef verdwenen dat de beheerder bij wijziging van een vastgesteld beheerplan advies moet vragen aan de gerechtigden. Vanwege de jaarlijkse beheerplancyclus zal het niet voor komen dat een vastgesteld beheerplan gewijzigd zal worden. Veranderingen ten opzichte van de inhoud van een vastgesteld beheerplan kunnen worden doorgevoerd bij een opvolgend beheerplan.

In de onderdelen a en b van artikel 1a is vanwege de jaarlijkse beheerplancyclus niet langer verwezen naar de eerstvolgende subsidieperiode, maar naar de periode waarvoor het beheerplan geldt.

Met de wijziging van artikel 1a is tevens verduidelijkt dat de beheerder de wijze waarop de beheerder invulling geeft aan de op grond van de concessie te leveren prestaties en de daaraan verbonden prestatie-indicatoren voor advies dient voor te leggen aan gerechtigden. Vanwege de formulering van artikel 1a, luidend voor de door het onderhavige besluit doorgevoerde wijziging, zou verondersteld kunnen worden dat de beheerder advies vraagt over de prestaties, bedoeld in artikel 17, eerste lid, van de wet, alsmede advies vraagt over de prestatie-indicatoren. Dat is echter niet bedoeld. Duidelijk moet zijn dat de beheerder advies vraagt over de wijze waarop de beheerder voornemens is uitvoering te geven aan de op grond van de concessie te leveren prestaties en de daaraan verbonden prestatie-indicatoren.

In onderdeel c van artikel 1a, luidend voor de door het onderhavige besluit doorgevoerde wijziging, werd het begrip grenswaarde gehanteerd. Die term komt in de concessie niet voor. Daarom is in onderdeel c verduidelijkt dat alle waarden, die de beheerder voor de uitwerking van de prestatie-indicatoren zal hanteren, vallen onder het adviesrecht. Het proces van hoe de concessieverlener en de beheerder komen tot de door de beheerder te hanteren waarden, is beschreven in de concessie. In de concessie is geregeld dat de concessieverlener en de beheerder in een beheerprotocol[7] onder meer afspraken maken over overleg en afstemming. Ter uitvoering daarvan is in het beheerprotocol beschreven hoe zij komen tot de waarden die op grond van artikel 1a voor advies aan de gerechtigden worden voorgelegd.

6. Administratieve lasten en bedrijfseffecten

Administratieve lasten

Er is geen sprake van nieuwe verplichtingen die administratieve lasten met zich mee brengen voor het bedrijfsleven. Er is geen sprake van administratieve lasten voor de burger.

Bedrijfseffecten

De gerechtigden die aanvragen voor capaciteit op de hoofdspoorweginfrastructuur indienen bij de beheerder, nemen daardoor deel aan het capaciteitsverdelingsproces. De

---

[7] Artikel 23 van de concessie.

wijziging van artikel 12 van het besluit verandert dit niet. Wat dat betreft blijft het bedrijfseffect hetzelfde.

Bij verminderde capaciteit op de Betuweroute bestaat een hoger risico op capaciteitsconflicten voor treinpaden op de Brabantroute. Capaciteitsconflicten betreffen voornamelijk de kwaliteit van treinpaden. Daarom is het risico dat treinpaden niet (volledig) aan de kwaliteitseisen van goederenvervoerders voldoen – de vervoerder moet bijvoorbeeld niet-commerciële stops maken - eveneens hoger. Indien dit risico zich voordoet, kan dit een (klein) negatief bedrijfseffect hebben. De omvang van dit bedrijfseffect is niet op voorhand te duiden. Het hangt af van de overlap die bestaat tussen verschillende aanvragen en in hoeverre er in een specifiek geval alternatieve paden kunnen worden aangeboden om het negatieve bedrijfseffect te beperken.

Teneinde het bedrijfseffect niet bij voorbaat eenzijdig bij de goederenvervoerders te leggen die de Brabantroute als alternatief voor de Betuweroute moeten nemen, of bij de goederenvervoerders die vanuit Antwerpen rijden, krijgen ze dezelfde prioriteit.

Als onderdeel van het maatregelenpakket voor het derde spoor worden maatregelen genomen om de benutting op het spoor te verhogen. Zo houdt ProRail bij de capaciteitsverdeling voorafgaand aan de jaardienst ruimte op het spoor apart om de ruimte tijdens de jaardienst te kunnen gebruiken voor bijsturing. Een maatregel om de benutting op het spoor te verhogen is om een groter deel van die bijstuurruimte al bij de capaciteitsverdeling te gebruiken en dus een kleiner deel van die ruimte apart te houden.

De maatregelen moeten er gezamenlijk toe leiden dat er tijdens de werkzaamheden voor de bouw van het derde spoor op de Brabantroute afdoende capaciteit is. Met de brief van 14 oktober 2014 is de Tweede Kamer hierover geïnformeerd.

7. Consultatie en voorhang

Handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid

ILT, ProRail en ACM hebben een uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets uitgevoerd. De ILT heeft aangegeven dat de wijzigingen geen aanleiding geven tot het maken van opmerkingen. ProRail en ACM hebben aangeven dat de voorgestelde wijziging in het besluit uitvoerbaar en handhaafbaar is. ProRail heeft daarnaast voorgesteld een verwijzing naar Verordening (EU) nr. 913/2010 van het Europees Parlement en de Raad in de Nota van Toelichting op te nemen. Dit is overgenomen.

ACM heeft met betrekking tot de periodes dat er beperkt capaciteit op de Betuweroute beschikbaar is, gevraagd of voor de beheerder en de goederenvervoerders duidelijk en tijdig kenbaar is om welke periodes het precies gaat en of voldoende kenbaar is op welke momenten de omleiding van het goederenverkeer over de Brabantroute aan de orde is. Het jaarlijkse capaciteitsverdelingsproces biedt hierin duidelijkheid.

De planning van de werkzaamheden voor de aanleg van het derde spoor staat op hoofdlijnen vast en wordt naar aanleiding van de laatste ontwikkelingen aangepast. Op basis daarvan vragen ProRail en (de Duitse infrastructuurbeheerder) DB Netz ieder capaciteit aan. De capaciteit voor de werkzaamheden wordt vervolgens opgenomen in de Nederlandse en Duitse jaardienstregeling. Hiervoor vindt uiteraard nauwe samenwerking

plaats tussen de twee infrastructuurbeheerders. De spoorvervoerders worden daarnaast op verschillende momenten op de hoogte gesteld. Elke spoorvervoerder die een jaardienstaanvraag doet, ontvangt de jaardienstregeling waarbij spoorvervoerders worden geïnformeerd. Elke spoorgoederenvervoerder die treinpaden voor de Betuweroute heeft gekregen wordt daarnaast door ProRail aangeschreven. Uiteindelijk krijgen de spoorgoederenvervoerders een aantal weken voor uitvoering de dienstregeling van de treinen die over Brabantroute omgeleid worden.

In artikel 12, eerste lid, onderdeel a, van het besluit staat het traject Dordrecht – Venlo genoemd. Het internationaal goederenvervoer vanuit of naar bijvoorbeeld Antwerpen heeft hierdoor ook prioriteit op de Brabantroute. ACM stelt dat indien het ontwerpbesluit beoogt prioriteit toe te kennen aan goederenvervoer van en naar Rotterdam, het voor de hand ligt het ontwerpbesluit op dat punt aan te passen. Hierop kan worden aangegeven dat in paragraaf 2 staat dat met artikel 12, eerste lid, onderdeel a, het gebruik van de Betuweroute wordt gestimuleerd. Goederentreinen vanuit Rotterdam-Rijnmond met bestemming Duitsland e.v. hebben bij Dordrecht de keus voor de Betuweroute of de Brabantroute. Daarom wordt Dordrecht in artikel 12, eerste lid, onderdeel a, genoemd als beginpunt van het traject dat uitgezonderd is. De aanpassing zoals ACM die voorstelt is om deze redenen niet nodig.

Sectorconsultatie

Er is een sectorconsultatie uitgevoerd over de voorgestelde wijziging van artikel 12 van het besluit. Naar aanleiding van de consultatie is overwogen om de prioriteitsvolgorde in *alle* gevallen aan te passen als er sprake is van verminderde capaciteit op de Betuweroute en dus niet alleen als deze het gevolg is van de werkzaamheden in Duitsland.

De werkzaamheden aan het derde spoor in Duitsland en de gevolgen daarvan voor de capaciteit op de Betuweroute kunnen uitzonderlijk genoemd worden. De capaciteit op de Betuweroute wordt door de aanleg van het derde spoor dermate gereduceerd dat er niet genoeg treinpaden beschikbaar zijn om in de vraag daarnaar te kunnen voorzien. Deze capaciteitsbeperking duurt daarnaast naar verwachting tot 2022. De meeste andere gevallen waarbij er minder capaciteit beschikbaar is op de Betuweroute zijn minder ingrijpend. Het gaat hierbij voornamelijk om incidenten en beheer en onderhoud dat gepleegd moet worden. Capaciteitsbeperkingen zijn in dergelijke gevallen kleiner en duren korter dan in het geval van de aanleg van het derde spoor. Het gebruik maken van een alternatief traject is dan niet strikt noodzakelijk. Daarom wordt aan deze overweging geen gevolg gegeven.

Voorhangprocedure

Op grond van artikel 61, vierde lid, van de Spoorwegwet dient een wijziging van het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur gedurende vier weken overgelegd te worden aan beide Kamers der Staten-Generaal. [PM].

8. Evaluatie

Bij de laatste wijziging van het besluit is bepaald dat het na drie jaar wordt geëvalueerd, waarbij onder meer gekeken zal worden naar het effect van het gewijzigde besluit op de

werking van de markten voor personen- en goederenvervoer. De onderhavige wijziging zal hierbij betrokken worden.

9. Inwerkingtreding

[PM]

STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU,

Sharon A.M. Dijksma